

N° 814

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2013

## PROPOSITION DE LOI

*tendant au traitement équilibré des territoires par une réforme de la dotation globale de fonctionnement,*

PRÉSENTÉE

Par M. Gérard LE CAM, Mmes Mireille SCHURCH, Cécile CUKIERMAN, Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Pierre LAURENT, Michel LE SCOUARNEC, Mme Isabelle PASQUET, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis environ quatre-vingt-dix ans, la France n'a pas véritablement cessé d'être un pays en voie d'urbanisation, alors même que notre paysage communal est aujourd'hui parsemé de plus de 36 000 foyers de démocratie au quotidien, avec l'existence d'un nombre, inégalé en Europe, de structures administratives de premier rang, au plus proche des populations.

Le paysage communal français, originalité dans le paysage européen, est ainsi considéré par certains comme excessivement morcelé et peu viable.

Une grande majorité des communes a une population modeste voire très modeste, ce qui sert souvent de prétexte à leurs détracteurs pour justifier leur suppression et leur dilution au sein des E.P.C.I.

Ainsi la France compte-t-elle 3 399 communes de moins de 100 habitants, 16 458 communes de 100 à 500 habitants, 10 041 communes de 500 à 1 500 habitants ou encore 2 631 communes comptant de 1 500 à 2 500 habitants.

C'est-à-dire que près de 90 % des communes françaises ne sont pas des villes à proprement parler, mais plutôt des collectivités souvent partagées entre ruralité vivante, périurbanité, le plus souvent sous l'attractivité de pôles plus importants.

Beaucoup critiquent cet état de fait, mais oublient un peu rapidement, à notre sens, que cette situation donne à notre pays un très grand nombre de citoyens engagés dans la vie locale, par leur participation, le plus souvent totalement bénévole, aux activités de leur conseil municipal. Cette grande diversité communale est constitutive de notre démocratie qui s'ancre au plus profond des territoires.

De même, cet « émiettement » communal attaqué à dates régulières par tous les partisans d'une certaine forme de recentralisation des pouvoirs (fût-elle habillée des couleurs séduisantes de l'intercommunalité) ne doit pas nous faire oublier que ce sont près de 16 millions de Françaises et de Français (un quart de la population du pays ou peu s'en faut) qui vivent aujourd'hui dans une commune comptant moins de 2 000 habitants.

Et cette population croît depuis plusieurs années.

Même si les communes les plus dépeuplées de notre pays n'ont cessé de connaître un déclin démographique prononcé, lié à l'absence ou la quasi absence de services publics de proximité, il n'en demeure pas moins que les communes de moins de 2 000 habitants ont vu leur population croître de 800 000 habitants durant la première décennie du XXIème siècle.

C'est une hausse équivalente, en termes relatifs, de celle qui a affecté les communes comptant plus de 10 000 habitants.

Les bourgs centres et les petites villes ont donc porté, depuis une quinzaine d'années, une bonne partie de la croissance démographique du pays, comme l'atteste la hausse d'un million de résidents des communes comptant 2 à 5 000 habitants et celle de plus de 800 000 habitants des communes comptant entre 5 et 10 000 habitants, toutes communes exerçant souvent des fonctions essentielles pour l'univers rural les environnant.

Les nouveaux habitants de nos petites villes, de nos campagnes, de nombre de nos villages et bourgs ont certes gardé un lien, notamment professionnel et culturel, avec les villes centres et les agglomérations urbaines les plus importantes. Ce lien est le plus souvent un enrichissement mutuel au sein de la ruralité.

Au demeurant, c'est souvent parce qu'ils n'ont pas pu trouver en ville des conditions d'habitat acceptables et accessibles du point de vue financier qu'ils ont fait le choix de résider ailleurs.

Et ils attendent, de manière tout à fait légitime, que des réponses concrètes soient apportées à leurs besoins et leurs attentes.

Services publics de qualité, notamment pour la petite enfance, maintien et développement de l'école, valorisation de l'habitat, accès aux infrastructures de transport, vie associative, voilà, dans bien des cas, les

nouveaux défis qui se posent et qui imposent que les collectivités territoriales concernées puissent disposer des moyens de leur action.

Il importe par conséquent que la loi fixe les moyens financiers permettant aux collectivités d'agir au mieux des attentes et besoins.

Depuis le début de son histoire, la dotation globale de fonctionnement, élément essentiel des ressources des communes, est distribuée, pour ce qui est de la dotation de base, selon un indice logarithmique fixé par le code des collectivités territoriales.

Cet indice, au motif de prendre en compte les charges dites de « centralité » des communes les plus peuplées, présente aujourd'hui un rapport de 1 à 2 selon que l'on soit en présence d'une commune rurale ou d'une de nos plus importantes métropoles.

La dotation de base n'est que le premier niveau des sources d'inégalité de traitement entre collectivités, les autres éléments de la DGF ne font que les accroître.

Notre proposition de loi vise à atténuer très fortement ces inégalités de traitement en procédant, par glissement annuel, à la disparition progressive des écarts de dotation de base à raison de la population DGF des communes.

En deux ans, le rapport serait ainsi ramené à 1 pour 1,5 et en cinq ans, à 1 pour 1,24 environ.

En deux ans, l'ensemble des communes à dominante rurale disposerait de la même dotation de base et, en cinq ans, l'ensemble de nos communes rurales et de nos petites villes serait traité à égalité.

**L'article premier** est une mesure de justice que nous devons aux habitants de nos petites communes.

**L'article 2** préconise que l'accroissement du prélèvement sur recettes pour accroître la DGF en découlant ne soit pas concerné par le plafonnement des concours budgétaires de l'État aux collectivités locales tel que fixé par la loi de programmation des finances publiques.

**L'article 3**, enfin, pour sa part, propose de gager la progression de la dotation de base sur la hausse du taux de l'impôt sur les sociétés.

Eu égard au rendement actuel de cet impôt, un taux porté de 33,33 à 34 % serait amplement suffisant pour couvrir le prélèvement sur recettes complémentaire prévu par l'article premier.

L'intérêt de cette modeste augmentation de l'impôt sur les sociétés est de créer un effet gagnant-gagnant compte tenu de l'investissement accru des collectivités locales qui retournera vers les mêmes sociétés.

C'est donc au bénéfice de ces observations que nous vous invitons à adopter la présente proposition de loi.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier

- ① I. a) A compter de 2014, les deuxième et troisième alinéas de l'article L 2334-3 du code général des collectivités territoriales sont supprimés.
- ② b) Le quatrième alinéa du même article est ainsi rédigé « communes de 0 à 1 999 habitants »
- ③ II. a) A compter de 2015, le quatrième alinéa du même article est ainsi rédigé « communes de 0 à 3 499 habitants »
- ④ b) Le cinquième alinéa est supprimé
- ⑤ III. a) A compter de 2016, le quatrième alinéa du même article est ainsi rédigé : « communes de 0 à 4 999 habitants »
- ⑥ b) Le sixième alinéa est supprimé.
- ⑦ IV. a) A compter de 2017, le quatrième alinéa du même article est ainsi rédigé « communes de 0 à 9 999 habitants »
- ⑧ b) Les septième et huitième alinéas de l'article L 2334-3 sont supprimés.
- ⑨ V. a) A compter de 2018, le quatrième alinéa du même article est ainsi rédigé : « communes de 0 à 19 999 habitants »
- ⑩ b) Les neuvième et dixième alinéas du même article sont supprimés.

### Article 2

L'augmentation du prélèvement sur recettes résultant de l'application des dispositions ci-dessus n'est pas prise en compte dans l'évolution des concours de l'Etat fixée par l'article 13 de la loi n° 2012 – 1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

### **Article 3**

L'augmentation du prélèvement sur recettes résultant de l'application des dispositions du I ci-dessus est compensée à due concurrence par l'augmentation du taux de l'impôt sur les sociétés.